



Brüssel, den 2.2.2021
COM(2021) 40 final

2017/0237 (COD)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
betreffend den

**Standpunkt des Rates im Hinblick auf die Neufassung der Verordnung (EG)
Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über
die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr**

(Text von Bedeutung für den EWR)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

Standpunkt des Rates im Hinblick auf die Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. HINTERGRUND

Übermittlung des Vorschlags an das Europäische Parlament und den Rat 27.9.2017
(Dokument COM(2017) 548 final – 2017/0237 COD):

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: 18.1.2018

Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung: 15.11.2018

Übermittlung des geänderten Vorschlags: Entfällt

Festlegung des Standpunkts des Rates: 25.1.2021

2. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS DER KOMMISSION

Die Kommission hat keine vollständige Überarbeitung, sondern eine Neufassung der Verordnung über die Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr vorgeschlagen, um eine rasche Annahme der folgenden wesentlichen Elemente zu erreichen:

Ausnahmen: Durch den Legislativvorschlag sollte a) das Auslaufen der Ausnahmen für inländische Verkehrsdienste vorgezogen werden (gemäß den derzeit geltenden Vorschriften sollten sie bis 2024 auslaufen), und b) erreicht werden, dass die Vorschriften über Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr grundsätzlich auch für grenzüberschreitende Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste gelten.

Durchgangsfahrkarten: Im Einklang mit dem 4. Eisenbahnpaket, in dem es den Mitgliedstaaten überlassen wurde, zu entscheiden, ob sie strengere Vorschriften für Durchgangsfahrkarten einführen wollen, und in dem vorgesehen ist, dass die Kommission damit verbundene Marktentwicklungen bis 2022 überwachen sollte, konzentrierte sich der Vorschlag für eine Neufassung lediglich darauf, das Recht der Fahrgäste auf Information zu stärken. Wurden Fahrgäste nicht korrekt darüber informiert, dass sie eigentlich getrennte Fahrkarten erworben haben, sollten diese Fahrkarten als Durchgangsfahrkarte betrachtet werden, für die ein umfassender Schutz im Falle von Verkehrsstörungen vorgesehen ist.

Höhere Gewalt: Bis zu einem EuGH-Urteil von 2013¹ gingen die Akteure generell davon aus, dass die Verordnung eine Klausel über höhere Gewalt enthält, die die Verkehrsunternehmen von der Entschädigungspflicht befreit. Nach dem Urteil fühlten sich die Eisenbahnunternehmen gegenüber anderen Verkehrsbetreibern, für die in Fällen höherer Gewalt Ausnahmen gelten, diskriminiert. Daher schlug die Kommission vor, eine solche Bestimmung mit einem engen Anwendungsbereich einzuführen, der sich auf schlechte Witterungsverhältnisse und große Naturkatastrophen erstrecken würde. Der Legislativvorschlag sollte für gleiche Wettbewerbsbedingungen, rechtliche Ausgewogenheit, Verhältnismäßigkeit und Kohärenz mit anderen Verkehrsträgern sorgen.

Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität: Im Einklang mit den Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD) sollte mit dem Legislativvorschlag sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten für die Bereitstellung von Hilfeleistung und die Entschädigung für beschädigte Mobilitätshilfen keine Ausnahmen mehr vorsehen können. Informationen müssen gemäß den Anforderungen des europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit² in barrierefrei zugänglichen Formaten bereitgestellt werden. Das Eisenbahnpersonal muss entsprechend geschult werden. Dies würde dazu beitragen, dass Bahnfahren inklusiver wird.

Da die beiden gesetzgebenden Organe den Vorschriften für Neufassungsverfahren nicht folgten und eine Reihe von Änderungen in Bezug auf Bestimmungen vorschlugen, die nicht im Legislativvorschlag enthalten waren, erschien das ursprüngliche Ziel der Kommission, eine rasche Annahme mehrerer wichtiger Bestimmungen zu erreichen, nicht mehr realistisch. Daher unterstützte die Kommission während der Verhandlungen die beiden gesetzgebenden Organe bei der Suche nach Lösungen, die Anreize für die Weiterentwicklung der Schienenpersonenverkehrsdienste, einschließlich des Marktes für Fahrkarten, bieten könnten. Die Kommission konzentrierte ihre Bemühungen insbesondere auf die Einführung einer Verpflichtung in Bezug auf Durchgangsfahrkarten, die Bereitstellung von Informationen in Echtzeit, das Recht auf selbstorganisierte Weiterreise mit geänderter Streckenführung, die Beförderung von Fahrrädern im Zug, die Verkürzung der Voranmeldefrist für Personen mit eingeschränkter Mobilität und die Präzisierung des Verfahrens zur Beschwerdebearbeitung.

3. BEMERKUNGEN ZU DEM STANDPUNKT DES RATES

In seinem am 25. Januar 2021 angenommenen Standpunkt in erster Lesung unterstützt der Rat das Hauptziel des Kommissionsvorschlags, nämlich die Fahrgastrechte insgesamt zu stärken und gleichzeitig ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Interessen der Fahrgäste und denen des Eisenbahnsektors zu gewährleisten. Die wichtigsten Verbesserungen gegenüber dem bestehenden Rechtsrahmen sind folgende:

(1) Bereitstellung von Verkehrs- und Reiseinformationen in Echtzeit

Der Rat stimmt mit dem Europäischen Parlament und der Kommission darin überein, dass Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen anderen Teilnehmern in der Kette der Eisenbahnverkehrsdienste (d. h. anderen Eisenbahnunternehmen, Bahnhofsbetreibern, Fahrkartenverkäufern und Reiseveranstaltern) Verkehrs- und Reiseinformationen in Echtzeit zur Verfügung stellen sollten. Wenn es für einen Infrastrukturbetreiber technisch nicht durchführbar ist, Echtzeitdaten an andere Beteiligte zu übermitteln, könnte der betreffende Mitgliedstaat für einen Zeitraum von höchstens neun Jahren eine Ausnahmeregelung

¹ Rechtssache C-509/11, ÖBB-Personenverkehr, Rn. 38-42.

² Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen.

anwenden und muss die Situation alle zwei Jahre überprüfen. In diesem Zusammenhang muss der Mitgliedstaat die Kommission über die Gründe für die Ausnahme und die zur Abhilfe ergriffenen oder geplanten Maßnahmen in Kenntnis setzen.

Die Kommission begrüßt die Einführung dieser Bestimmung. Mit ihr würde jegliche Diskriminierung zwischen den Fahrgästen vermieden, denen nun dasselbe Qualitätsniveau und dieselben Echtzeitinformationen geboten würden, unabhängig davon, ob sie die Fahrkarte direkt beim Eisenbahnunternehmen oder bei einem zwischengeschalteten Unternehmen erworben haben. Darüber hinaus würde der Zugang zu Reiseinformationen und Buchungsvorgängen es Fahrkartenverkäufern und Reiseveranstaltern ermöglichen, innovativere Fahrkartenprodukte zu entwickeln, was zu mehr Dynamik im Markt für Bahnfahrkarten führen würde.

(2) Durchgangsfahrkarten

„Einziges Unternehmen“, die grenzüberschreitende, inländische Fernverkehrs- und regionale Schienenverkehrsdienste anbieten, müssen diese Dienste in Form einer „Durchgangsfahrkarte“ erbringen, die einen besseren Schutz der Fahrgäste im Falle von Verkehrsstörungen bietet. Unter einem „einzigem Unternehmen“ sind nicht nur einzelne Unternehmen, sondern auch eigenständige juristische Personen, die nach dem Kriterium des 100%-Eigentums miteinander verbunden sind, zu verstehen.

Die Kommission bedauert, dass es beim aktuellen Entwicklungsstand des Schienenverkehrsmarkts nicht möglich war festzulegen, dass „einziges Unternehmen“ anhand des Kriteriums der „Kontrolle“ und des „bestimmenden Einflusses“ definiert werden sollte. Da der erzielte Kompromiss jedoch bereits über den eigentlichen Legislativvorschlag hinausgeht und einen weiteren positiven Schritt zur Gewährleistung des Schutzes der Fahrgäste darstellt, begrüßt die Kommission die neue Verpflichtung für „einziges Unternehmen“, Durchgangsfahrkarten für ihre Schienenverkehrsdienste anbieten zu müssen.

(3) Von Vermittlern auf eigene Initiative gebündelte Fahrkarten

Wenn Fahrkartenverkäufer oder Reiseveranstalter Fahrkarten aus eigener Initiative bündeln und der Fahrgast, der in einer einzigen geschäftlichen Transaktion Anschlussschienenverkehrsdienste erworben hat, nicht darüber informiert wurde, dass es sich nicht um eine Durchgangsfahrkarte handelt, sollte der Vermittler im Fall von Verkehrsstörungen einer erhöhten Haftung unterliegen.

Mit dieser Bestimmung würde sichergestellt, dass das verbesserte Angebot an Reisemöglichkeiten sich auch in realistischen Anschlussverbindungen für die Fahrgäste niederschlägt. Die Kommission begrüßt die Möglichkeit für Fahrkartenverkäufer und Reiseveranstalter, nicht nur Produkte verkaufen zu können, die bereits von Eisenbahnunternehmen angeboten werden.

(4) Recht auf selbstorganisierte Weiterreise mit geänderter Streckenführung

Nach dieser neuen Bestimmung hat der Fahrgast, wenn das Eisenbahnunternehmen keine Lösung für eine Weiterreise mit geänderter Streckenführung oder die Fortsetzung der Fahrt innerhalb von 100 Minuten nach der Verkehrsstörung anbietet, das Recht, ein alternatives öffentliches Verkehrsmittel (Eisenbahn oder Bus) zu nutzen und vom ursprünglichen Beförderer die notwendigen, angemessenen und zumutbaren Kosten für die alternative Fahrkarte erstattet zu bekommen.

Die Kommission begrüßt diese Regelung, da sie zusätzliche Anreize für Eisenbahnunternehmen schaffen würde, zeitnahe Lösungen anzubieten, damit der Fahrgast sein Endziel erreichen kann. Diese Bestimmung kann auch zu einer verstärkten

Zusammenarbeit zwischen den Beförderern führen.

(5) Voranmeldungen von Personen mit eingeschränkter Mobilität

Die Kommission begrüßt die Vorschrift, gemäß der Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität ihre Anträge auf Hilfeleistung künftig bis 24 Stunden (statt derzeit 48 Stunden) im Voraus einreichen könnten. Beschließt ein Mitgliedstaat, bis zum 30. Juni 2026 eine Frist von 36 Stunden für Voranmeldungen anzuwenden, so sollte er die Kommission auch über die Gründe und die diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen in Kenntnis setzen.

(6) Beförderung von Fahrrädern im Zug

Die Kommission begrüßt die Vorschrift, dass ab 2025 bei Vergabeverfahren für neue Fahrzeuge und bei umfangreichen Instandhaltungsarbeiten an Bestandszügen Anforderungen an Stellplätze für die Beförderung von Fahrrädern vorgesehen sind. Die angemessene Anzahl von Fahrradstellplätzen sollte von den Eisenbahnunternehmen nach Durchführung von öffentlichen Konsultationen festgelegt werden. Es sollten grundsätzlich nicht weniger als vier Stellplätze sein. Die Mitgliedstaaten hätten die Möglichkeit, eine höhere Zahl an Stellplätzen für die Beförderung von Fahrrädern (mehr als vier) zu verlangen. Diese Bestimmung würde umweltfreundliche und multimodale Reiselösungen fördern. Insbesondere ist es begrüßenswert, dass die Bestimmung verpflichtend wäre, auch bei derzeit freigestellten Regionalverkehrsdiensten.

(7) Beschwerdebearbeitung

Die Kommission begrüßt die aufgenommenen Präzisierungen des Verfahrens zur Beschwerdebearbeitung, darunter die Bestimmung über die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Durchsetzungsstellen und die Benennung einer „federführenden Stelle“ für komplizierte Fälle. Neben allen Eisenbahnunternehmen sollten nun auch die Betreiber großer Bahnhöfe ein Verfahren zur Beschwerdebearbeitung einrichten. Die Kommission stimmt auch der Ausarbeitung eines EU-weit geltenden Formulars für Entschädigungen und Erstattungen zu, das in einem für Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität zugänglichen Format verfügbar sein sollte.

(8) Höhere Gewalt

Die Kommission schlug eine Klausel über höhere Gewalt vor, die auf extreme Witterungsbedingungen und große Naturkatastrophen beschränkt ist. Der Covid-19-Ausbruch hat jedoch gezeigt, dass auch „große Risiken im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ als außergewöhnliche Umstände angesehen werden sollten. Die Kommission kann zustimmen, dass auch andere Ereignisse (z. B. Terroranschläge oder Strafverfolgungsmaßnahmen) die Eisenbahnunternehmen von der Pflicht zur Zahlung einer Entschädigung bei Verspätungen, verpassten Anschlüssen und Zugausfällen befreien könnten. Die vorgeschlagene Klausel über höhere Gewalt besagt eindeutig, dass die Beförderer nur von der Zahlung einer Entschädigung befreit würden (während die anderen wirtschaftlichen Rechte der Fahrgäste unberührt bleiben). Angesichts einer Reihe von Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Fluggastrechten bei „außergewöhnlichen Umständen“ begrüßt die Kommission die Klarstellung, dass Streiks des Personals des Beförderers oder Handlungen, die anderen Eisenbahnunternehmen, die dieselbe Infrastruktur nutzen, sowie Bahnhofs- und Infrastrukturbetreibern zuzurechnen sind, nicht als „außergewöhnliche Umstände“ angesehen werden können.

(9) Ausnahmen und Anwendbarkeit

Die Kommission bedauert, dass die neuen Vorschriften erst nach einem allgemeinen

Übergangszeitraum von 24 Monaten anwendbar würden. Die Bestimmung über die Vergabeverfahren, durch die spezielle Stellplätze für die Beförderung von Fahrrädern sichergestellt werden sollen, würde nach einem Übergangszeitraum von 48 Monaten gelten. Die Kommission nimmt jedoch zur Kenntnis, dass nach Ansicht der Eisenbahnindustrie der Übergangszeitraum erforderlich ist, um vorbereitende Maßnahmen im Zusammenhang mit den neuen Vorschriften zu ergreifen.

Die Kommission hat Vorbehalte hinsichtlich der Möglichkeit, a) die derzeit geltenden Ausnahmen für inländische Schienenverkehrsdienste um fünf Jahre zu verlängern, und b) unbefristete Ausnahmen für grenzüberschreitende Regionalverkehrsdienste sowie grenzüberschreitende Stadt- und Vorortdienste zu gewähren. Die Situation, die durch Ausnahmen für solche Verkehrsdienste entsteht, würde jedoch durch folgende Faktoren abgemildert:

- Ausnahmen für inländische Fernverkehrsdienste wären beschränkt: i) auf nur die elf Mitgliedstaaten, die solche Ausnahmeregelungen derzeit anwenden, ii) auf einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren nach Ablauf der derzeit gewährten Ausnahmen, und iii) auf nur fünf (als finanziell am stärksten belastend angesehene) Bestimmungen, während alle anderen Bestimmungen der Verordnung weiterhin anwendbar bleiben;

- Ausnahmen für Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste: Mit dem Legislativvorschlag sollte erreicht werden, dass für grenzüberschreitende Schienenverkehrsdienste keine Ausnahmen gewährt werden können. Dies konnte nicht erreicht werden, aber falls die Mitgliedstaaten – im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip – beschließen, solche Verkehrsdienste von der Verordnung auszunehmen, werden zumindest mehr Bestimmungen verbindlich sein.

Die Kommission begrüßt, dass in Bezug auf Regionalverkehrsdienste weitere zusätzliche Bestimmungen als verbindlich aufgenommen wurden. Dies betrifft alle Bestimmungen des Kapitels V über den Schutz von Personen mit eingeschränkter Mobilität und das Recht auf Fahrradmitnahme. Verbindlich sind zudem auch die wichtigen Bestimmungen über Durchgangsfahrkarten und die selbstorganisierte Weiterreise mit geänderter Streckenführung, obwohl die Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, ihre Anwendung um fünf Jahre ab dem Geltungsbeginn der neuen Vorschriften aufzuschieben.

Bisher konnten die Mitgliedstaaten, die beschließen, Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste von der Verordnung auszunehmen, dies unbefristet tun.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission ist der Auffassung, dass die oben aufgeführten neuen Vorschriften den Schutz der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr insgesamt erhöhen und gleichzeitig in einem angemessenen Verhältnis zu den Bedürfnissen des Eisenbahnsektors stehen, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit, Eisenbahnunternehmen von der Pflicht zur Zahlung einer

Entschädigung zu befreien, wenn der Beförderer die Folgen „außergewöhnlicher Umstände“ weder abwenden noch vermeiden konnte.

Im Interesse eines Kompromisses kann die Kommission die Lösung, die für die Ausnahme bestimmter Schienenverkehrsdienste von den Bestimmungen der Verordnung gefunden wurde, und die vorgesehenen Übergangszeiträume akzeptieren. Die Kommission akzeptiert den vom Rat festgelegten Standpunkt und ermöglicht es dem Europäischen Parlament somit, die endgültige Fassung in zweiter Lesung zu verabschieden. Die vorgeschlagenen neuen Bestimmungen würden in der Tat zu einer Verbesserung gegenüber dem derzeitigen Rahmen für die Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr führen. Diese Vorschriften dürften auch für eine neue Dynamik im Markt für Bahnfahrkarten sorgen, insbesondere indem neue und innovativere Fahrkarten gebündelt und den Fahrgästen angeboten werden können. Darüber hinaus können die Bestimmungen eine verstärkte Zusammenarbeit der Beförderer fördern, auch vor dem Hintergrund des neuen Rechts der Fahrgäste auf selbstorganisierte Weiterreise mit geänderter Streckenführung. Die erzielten Ergebnisse zeigen einige nützliche Lösungen auf und können bei der derzeit laufenden Bewertung des Rechtsrahmens der für andere Verkehrsträger geltenden Passagierrechte berücksichtigt werden.